

理 事 会

第 341 届会议，2021 年 3 月，日内瓦

机构部分

INS

日期：2021 年 2 月 22 日

原文：英文

第八项议程

关于《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》决议的后续措施

旨在促进提高多边系统协调一致性的建议

文件目的

国际劳工大会在其第 108 届会议(2019 年 6 月)上通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》宣告“国际劳工组织必须立足于其章程权责，在多边体系中发挥重要作用，通过加强与其他组织的合作并发展与它们之间的制度化安排，在追求用以人为本的方法来实现劳动世界未来的过程中促进政策一致性，承认社会、贸易、金融、经济和环境政策之间存在的各种强劲、复杂和重要联系”。

本文件审议了劳工局在联合国和更广泛多边体系中在全球、区域和国家层面的协作关系和参与情况。它强调了今后与各个机构合作的潜在途径，并提出了旨在推进《百年宣言》关于加强合作和做出制度化安排的呼吁的建议，供理事会审议(见决定草案：第 57 段)。

相关战略目标：全部。

主要相关成果目标：全部政策成果目标和保障性成果目标 A：促进体面劳动的权威知识和具有高影响力的伙伴关系。

政策影响：有。

法律影响：无。

财政影响：无。

需采取的后续行动：有。

作者单位：多边合作司(MULTILATERALS)。

相关文件：理事会文件 GB.341/INS/4、[GB.341/INS/7](#)、[GB.341/POL/4](#)、GB340/HL/1、[GB.340/INS/6](#)、[GB.340/INS/18/6](#)、[GB.338/INS/9](#)、GB.338/POL/5。

▶ 导言

1. 国际劳工大会在其第 108 届会议(2019 年 6 月)上通过的《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》宣告“国际劳工组织必须立足于其章程权责，在多边体系中发挥重要作用，通过加强与其他组织的合作并发展与它们之间的制度化安排，在追求用以人为本的方法来实现劳动世界未来的过程中促进政策协调一致，承认社会、贸易、金融、经济和环境政策之间存在的各种强劲、复杂和重要联系”。配套决议提请理事会“要求总干事向理事会提交旨在促进提高多边系统协调一致性的建议”。本文件在以往政策一致性方面的工作以及近期应对 2019 冠状病毒病(COVID-19)方面的经验¹的基础上审议了国际劳工组织在多边体系中发挥领导作用的前景，以促进关于《百年宣言》中确定的优先事项的政策一致性。
2. 《国际劳工组织章程》序言是关于社会和经济相互依存性的最早声明之一，表明国际层面的政策一致性问题一直与国际劳工组织及其三方成员息息相关。²《1944 年费城宣言》加强和补充了这一章程所赋予的权责，它还强调了国际劳工标准与经济、金融和贸易政策之间的关系。³同样，第二次世界大战后成立的主要国际经济、金融和贸易机构——国际货币基金组织、世界银行、经济合作与发展组织(经合组织)以及较近期成立的世界贸易组织(世贸组织)——的章程规约都提到了就业和/或工作条件。
3. 自二十世纪九十年代以来，随着贸易和金融自由化及全球劳动力市场的兴起，全球化迅速扩展，关于促进体面工作条件，特别是尊重工作中基本权利的呼声因而日益增多。1995 年，社会发展问题世界首脑会议首次正式确定了四类工作中基本权利。1996 年，世贸组织《新加坡部长宣言》承诺遵守国际公认的核心劳工标准，并指出国际劳工组织是制定和处理这些标准的主管机构。⁴随后，国际劳工大会于 1998 年通过了《关于工作中基本原则和权利宣言》。2004 年，国际劳工组织全球化社会层面问题世界委员会的最终报告呼吁，除其他外，共同承担责任，解决国家内部和国家之间的不平等问题并通过体面劳动为消除贫困做出贡献；建设更强大、更有效的多边体系，将其作为创建民主、合法和一致的全球化框架的关键。
4. 它还呼吁国际劳工组织领导“政策一致性倡议”，其他国际组织，特别是联合国相关机构、世界银行、国际货币基金组织和世贸组织共同参与该倡议，以促进更公平和更具包容性的全球化。其后，国际劳工大会 2008 年 6 月通过的《关于争取公平全球化的社会正义宣言》

¹ 理事会文件 GB340/HL/1、GB.340/INS/18/6。

² “……任何一国不实行合乎人道的劳动条件，会对愿改善本国条件的其他国家构成障碍……”（《国际劳工组织章程》，序言，第三段）。

³ “国际劳工组织有责任……来审查和审议一切国际经济和财政政策及措施……”（《费城宣言》，第 II(d)部分）。

“……可以通过国际和国内的有效行动来更充分更广泛地利用……世界生产资源，……促进高且稳定的国际贸易量……促进各国人民的健康、教育和福祉……”（《费城宣言》，第 IV 部分）。

⁴ 世贸组织，《新加坡部长宣言》，1996 年 12 月 13 日。

(《社会正义宣言》)再次强调了经济、金融、贸易和就业政策之间的相互依存性和相互关联性。⁵

5. 2008 年全球金融和经济危机促使二十国集团举行国家元首级定期会议(国际货币基金组织、世界银行、世贸组织、经合组织、联合国和国际劳工组织的行政首长也参加会议)以及二十国集团年度劳工部长会议。从那时至今,二十国集团的宣言一再承认体面劳动的重要性,以及多边合作和一致性政策应对措施的必要性,以实现高质量就业增长和经济及金融稳定。
6. 联合国系统行政首长协调理事会于 2009 年 4 月通过了 9 项应对金融危机的联合倡议,包括一项关于全球就业契约的倡议和一项关于社会保护最低标准的倡议。⁶ 在国际劳工大会第 98 届会议(2009 年 6 月)上,大会全会核可了《全球就业契约》。2010 年 9 月,国际劳工组织和国际货币基金组织在奥斯陆共同举办了一次关于增长、就业和社会融合挑战的高级别会议,⁷ 会议认识到金融、经济和就业政策之间存在的紧密联系,并促成围绕会议主题在选定国家实施国际劳工组织-国际货币基金组织联合试点计划。

► 多边主义面临的挑战和机遇

7. 2015 年通过了两项至关重要的联合国文书——《2030 年可持续发展议程》和《巴黎气候协定》,它们为加强多边合作开辟了新的前景,使其成为当务之急。国际劳工组织积极行动,将其工作计划与《2030 年议程》关联起来,并发展其关于向气候中和公正过渡的宣传和技术专长。⁸ 在更广泛的角度上,2018 年发起的联合国发展系统改革的主要目标是提高全系统一致性,落实《2030 年议程》,该议程现已处于关键的最后十年。2019 年 9 月的联合国气候行动首脑会议宣布了由国际劳工组织牵头的“气候行动促进就业”倡议。
8. 然而,伴随这些重要步骤的是有效多边合作的挑战日益增加以及系统中日益加剧的矛盾,矛盾产生的原因有:除其他外,地缘政治裂痕的威胁、日益加剧的不平等和社会契约破裂、气候变化导致的分裂,以及数字排斥。全球对 COVID-19 危机的应对措施暴露了一些不足之处,国际团结方面也存在差距。⁹
9. 需通过多边措施应对的全球挑战的规模和紧迫性,包括继续努力从全球疫情中复苏都强烈要求针对《百年宣言》采取强有力和坚定的后续行动。近年来,世界各地公众舆论的广泛动员以及对现有机构和公共生活行为者表现出的愤怒和不满,在很大程度上可归咎于在多边主义应该发挥关键作用的领域的政策失误:尤其是在减少不平等、应对气候变化、扩大

⁵ “……由于贸易政策和金融市场政策均影响就业,因而国际劳工组织的作用就在于评估这些就业影响以实现该组织把就业置于经济政策中心地位的目标。”(《国际劳工组织关于争取公平全球化的社会正义宣言》,第 II 部分, C 节)。

⁶ 联合国系统行政首长协调理事会,2009 年第一次定期会议,“结论概要”。

⁷ 国际劳工组织和国际货币基金组织的行政首长及挪威首相、其他数位国家元首和政府首脑出席了会议。

⁸ 理事会第 337 届会议(2019 年 10 月至 11 月)通过的《国际劳工组织 2020-2021 两年期工作计划》。

⁹ 联合国秘书长,“秘书长在巴黎和平论坛的发言”,2019 年 11 月 11 日。

人的安全、保护人权、管理人员流动以及促进全球化的公平性方面。鉴此，看起来是摒弃多边主义的现象似宜更恰当地理解为“我们人民”迫切呼吁多边主义更好地发挥作用。

10. 在 COVID-19 危机之前，国家内部和国家之间日益加剧的不平等已是多边体系共同关注日益增长的领域。人们普遍认识到，在疫情期间不平等现象更加严重，因此更有必要审查多边系统在应对这一严峻挑战方面的作用。不平等的加剧在很大程度上是因为未能把作为国际劳工组织《百年宣言》支柱的问题视为宏观经济和贸易增长决策的核心问题，而非次要和完全无关的问题。就政府和企业对人民的就业机会、能力、转型和基本工人和社会保护的投资以及对发展援助和国际金融机构政策建议的投资重新安排优先次序的紧迫性达成共识，是解决不平等并确保从危机中实现更广泛、以人为本的复苏的最重要的实际步骤。

► 近期发展与目前形势

11. 在 COVID-19 危机爆发之前，国际劳工组织在劳动世界的未来这一问题上的参与正在全球一级取得进展。2019 年 5 月，在国际劳工大会第 108 届(百年)会议召开前夕，联合国系统行政首长协调理事会通过了一项关于劳动世界未来的联合国全系统战略。¹⁰ 2019 年 9 月，联合国大会认可了《国际劳工组织关于劳动世界的未来百年宣言》，并呼吁联合国各机构考虑将《百年宣言》的政策建议纳入其工作。¹¹ 因此，国际劳工组织完全有能力在联合国对 COVID-19 危机采取社会经济应对措施中发挥领导作用，就对劳动世界的未来采取以人为本的方针提供强有力的政策建议、研究和统计数据。
12. 在 2020 年 7 月 1 日至 9 日举行的“国际劳工组织关于 2019 冠状病毒病与劳动世界的全球峰会”上，国际劳工组织三方成员强烈认为，《百年宣言》以人为本的方针在应对当前的卫生、经济和社会危机方面比以往任何时候都更有意义。2020 年 11 月理事会第 340 届会议的讨论进一步强调了这一点。随着各国从遏制危机的短期战略过渡到应对经济基本面问题，并提高对未来冲击的抵御能力，《百年宣言》提供了一个坚实的框架。
13. 《百年宣言》所倡导的以人为本的方针似乎越来越得到共识。在最近对会员国的讲话中，联合国秘书长概述了他 2021 年的优先事项：从 COVID-19 危机中复苏，使世界回到实现可持续发展目标的轨道上来。¹² 虽然向所有人提供负担得起和可获得的疫苗以结束疫情是当务之急，但通过新的社会契约解决贫困和不平等问题、促进人权和性别平等以及缩小数字鸿沟仍然至关重要。他敦促国际社会在 2021 年 11 月第 26 届联合国气候变化大会之前达到重要里程碑，包括建立联盟在 2050 年前实现碳中和，满足融资要求和实施公正的转型计划。此外，如果经济继续依靠“生命支持”就没有真正复苏。为此，需要对卫生系

¹⁰ 系统行政首长协调理事会，“联合国系统未来工作战略”，CEB/2019/1/Add.2。

¹¹ 联合国，在题为“国际劳工组织成立百年之际关于劳动世界未来的宣言”的第 73/342 号决议中，联大认识到“所有人享有充分的生产性就业和体面工作是持久、包容和可持续经济增长的关键要素之一，可促进实现国际商定发展目标”。

¹² 2021 年 1 月 28 日，秘书长就 2021 年优先事项向会员国发表的讲话。

统、社会保护、绿色基础设施和体面劳动进行大规模投资。还有必要大幅增加对发展中国家的财政支持，包括通过延长二十国集团暂停偿债倡议和新的特别提款权分配来减免债务。

14. 2021年9月，联合国秘书长将向联大报告，阐述他对更具包容性和网络化的多边主义的愿景，并阐明促进“新社会契约”和“全球新政”的想法，以解决不平等问题，实现《2030年议程》、《巴黎协定》和《亚的斯亚贝巴行动议程》的目标。¹³ 政府、人民、民间社会、企业等各方之间的新社会契约将寻求在所有人的权利和机会平等的基础上，将就业、可持续发展和社会保护结合起来。呼吁加大对教育、终身学习和数字扫盲的投资，并强调劳动力市场政策(包括解决非正规性)、社会对话、反腐败和再分配税收政策，包括碳税。全球新政将使新社会契约有一个新的治理模式，其基础是：充分、包容、平等参与全球机构和公平的全球化，每个人的权利和尊严，与自然和谐相处，考虑到后代的权利，以人而不是经济的角度衡量成功。全球新政将促进更加包容、更加平衡的贸易体系，防止非法资金流动和逃税，实行更绿色的金融决策和债务架构改革。
15. 因此，《百年宣言》为本组织在反思多边体系方面发挥领导作用奠定了坚实的基础。理事会面临的问题是，国际劳工组织及其多边伙伴如何才能为日益高涨的振兴多边主义的呼声做出贡献。对国际劳工组织目前的活动和与多边伙伴的合作进行调查是制定对策的出发点。

► 国际劳工组织与多边机构的协作

联合国

16. 随着联合国发展系统改革的全面实施，为支持成员国的国家发展计划和实现可持续发展目标的努力，在系统内各实体之间开展更紧密的协作，并加强联合计划拟订工作，成为国际劳工组织工作的一个重要原则。包括此届会议在内的数届理事会会议审议了在改革后的驻地协调员系统和联合国国家工作队中促进国际劳工标准和三方机制的机会和挑战，劳工局采取了有力行动，充分利用改革的契机。¹⁴ 劳工局通过联合国在许多国家的联合方案，包括通过联合国2030年议程联合基金和COVID-19应对和恢复多伙伴信托基金，筹集了预算外资源。
17. 国际劳工组织在制定《联合国关于采取即时社会经济措施应对2019冠状病毒病的框架》方面发挥了重要作用，¹⁵ 并积极促进国家一级的联合国评估和应对计划。国际劳工组织的知识产品，如《国际劳工组织监测报告》、政策和区域简报以及劳动力市场影响快速评估，提高了国际劳工组织作为危机后社会经济复苏的主要专门知识来源的形象。¹⁶ 国际劳工组织牵头起草了联合国关于COVID-19与劳动世界的政策简报。

¹³ 联合国，《纪念联合国成立七十五周年宣言》(A/RES/75/1号决议，2020年9月)的后续行动。

¹⁴ 理事会文件 GB.338/INS/9。

¹⁵ 联合国，《联合国关于采取即时社会经济措施应对2019冠状病毒病的框架》，2020年4月。

¹⁶ 理事会文件 GB.340/INS/18/6。

18. 随着如今迅速变化的劳动力市场对提高技能和技能培训的需求得到广泛认可，涌现了与其他联合国实体合作的许多重要机会。其中包括与联合国教育、科学及文化组织(教科文组织)、联合国儿童基金会(儿基会)、国际电信联盟和其他伙伴以及与国际移民组织和教科文组织的全球移民技能伙伴关系合作，修订核心工作技能框架，包括就业能力的数字和基础技能。国际劳工组织派代表参加了教科文组织国际教育未来委员会的咨询和专家小组。国际劳工组织与儿基会达成了一项关于技能发展的谅解备忘录，以便在全球、区域和国家各级联合拟订方案。
19. 由于认识到就业对创造财政空间的重要性，认识到需要引导公共和私人投资扩大社会保护、技能发展和劳动力市场政策，以促进可持续和有复原力的 COVID-19 危机复苏，国际劳工组织在联合国发展筹资讨论中发挥了更积极的作用。根据联合国秘书长以及加拿大和牙买加总理于 2020 年 5 月发起的“2019 冠状病毒病时代及以后发展筹资多利益攸关方倡议”，要求国际劳工组织领导六组专题之中的一个——“社会经济对策：社会保护、性别、青年、健康、教育和人权”。此项领导作用侧重于根据需要在全球、区域和国家各级指导和优化持续技术和政策咨询支持。
20. 在全球和区域两级，联合国机构间基于问题的联盟在协助各国实现可持续发展目标方面日益重要。通过在联合国“社会保护最低标准倡议”和社会保护机构间合作委员会中发挥领导作用，劳工局成功地提高了社会保护在许多联合国机构优先发展领域的重要地位，这些机构目前正在制定各自的社会保护战略。劳工局加强了与世界卫生组织(世卫组织)的合作，并加入了联合国于 2019 年启动的《可持续发展目标 3 全球行动计划》。¹⁷
21. “绿色经济行动伙伴关系”汇集了五个联合国机构(联合国环境规划署、国际劳工组织、联合国开发计划署(开发署)、联合国工业发展组织和联合国训练研究所)及供资伙伴和志同道合机构，帮助各国针对可持续性重新制定经济政策和做法，加强其经济生态基础。目前，“绿色经济行动伙伴关系”在 20 个国家开展活动，为实现可持续发展目标和 1.5 摄氏度气候目标，在制定扶持政策、国家计划、就业战略、财政改革和投资机制方面做出了贡献。
22. 在区域一级，联合国发展系统的改革加强了由联合国实体和区域经济委员会领导的基于问题的区域联盟的作用，这些联盟可能包括联合国以外的伙伴。它们侧重于共同关心的主题或具有跨界影响的主题，及其在区域和次区域层面的影响。国际劳工组织现共同主持几个基于问题的区域联盟。例如，与拉丁美洲和加勒比经济委员会和开发署共同领导拉丁美洲公平增长联盟；与联合国人口基金和世卫组织共同领导利用人口红利、性别和青年促进非洲发展联盟；与儿基会共同领导亚太地区包容和赋权联盟。
23. 特别在加强合作应对 COVID-19 疫情之后，尤其是在国家一级，正在采取的另一个合作途径是更新与联合国主要实体之间的谅解备忘录或其他协议，明确各自可发挥的相辅相成的作用。与开发署达成了一项此类协议，与联合国粮食及农业组织(粮农组织)的另一项协议即将完成。

¹⁷ 世卫组织，《全球行动计划》常见问题。

国际货币基金组织

24. 目前，国际劳工组织与国际货币基金组织没有正式的协作协议或框架，近年来一直在临时基础上进行协作。国际劳工组织是在国际货币基金组织国际货币和金融委员会享有正式观察员地位的少数国际组织之一。这一地位使总干事能够提交一份书面声明，反映国际劳工组织对最新经济和金融发展情况及其对体面劳动和社会正义影响的看法。
25. 过去数年中，国际劳工组织和国际货币基金组织在消除不平等方面的政策问题上明显更加步调一致。国际货币基金组织承认日益加剧的不平等是一个关键的宏观问题，意味着它成为国际货币基金组织参与所有结构性问题的一个触发因素。¹⁸ 国际货币基金组织总裁2019年6月在国际劳工大会上发布的《国际货币基金组织参与社会支出战略》进一步承认社会支出¹⁹对包容性增长、实现可持续发展目标和应对劳动世界新挑战的重要性。²⁰ 这两个组织正在推进在国家层面进一步共同参与社会保护。鉴于两个组织对日益加剧的不平等问题的共同关切，这方面工作的长远目标是更有力地尊重和实施国际劳工组织有关社会保护制度的原则。

经合组织

26. 近年来，国际劳工组织与经合组织在劳动力市场问题、社会保护、负责任的企业行为、集体谈判和社会对话的作用等方面的观点日益趋同，这有益于双方的协作。工人组织和雇主组织²¹在经合组织就业、劳工和社会事务委员会中的协商代表性为这两个组织提供了独特的联系。国际劳工组织定期以观察员身份参与经合组织部长理事会会议及就业、劳工和社会事务委员会会议和其他各种技术机构，经合组织在理事会和国际劳工大会同样享有观察员地位。国际劳工组织和经合组织应各自政府成员的要求，共同为二十国集团和七国集团会议编写了许多政策文件。在2008年金融危机之后，国际劳工组织与经合组织于2011年更新了双方的谅解备忘录，纳入了15个双方共同感兴趣的可加强协作的领域。
27. 国际劳工组织与经合组织就其《多国企业准则》保持长期接触，该准则与国际劳工组织《关于多国企业和社会政策的三方原则宣言》之间具有密切关系。在此基础上，国际劳工组织和经合组织目前正在与欧盟合作开展两个与促进负责任企业有关的项目。²² 国际劳工组织与经合组织一起管理就业技能数据库，并且是经合组织国家职业教育与培训专家小组的成员。国际劳工组织和经合组织都是“全球协议”(Global Deal)伙伴关系的创始成员。

¹⁸ “在国际货币基金组织支持的项目中，经济稳定和减贫仍应是核心，但如果评估认为高度和日益加剧的不平等会对稳定产生不利影响，也需要提出政策建议来解决不平等问题，如果认为其对计划而言是宏观关键问题，也可采取附加条件的形式。” 国际货币基金组织，《在国家层面工作中如何处理不平等问题》，第13页。

¹⁹ 定义为社会保护、卫生和教育方面的公共支出。

²⁰ 克里斯蒂娜·拉加德，国际货币基金组织总裁，“打造更健全的社会契约 — 国际货币基金组织的社会支出方法”，国际货币基金组织，日内瓦，2019年6月14日。

²¹ 经合组织企业与工业咨询委员会和工会咨询委员会。

²² 在亚洲，在欧盟的六个贸易伙伴国：中国、日本、缅甸、菲律宾、泰国和越南；在拉丁美洲(阿根廷、巴西、智利、哥伦比亚、哥斯达黎加、厄瓜多尔、墨西哥、巴拿马和秘鲁)，联合国人权事务高级专员办事处是第三个执行伙伴。

28. 2019年6月国际劳工大会第108届(百年)会议前夕通过的《七国集团社会部长会议公报》²³以及《七国集团三方社会宣言》²⁴鼓励这两个组织进一步加强其关系。公报呼吁“采取具体措施……确保相关国际组织，特别是国际劳工组织和经合组织之间加强对话和密切协作，以减少不平等”。公报列举了这方面的三个关键行动领域：(1) 促进国际金融计划的社会可持续性；(2) 在开放的全球经济中促进国际劳工标准；(3) 促进具有可持续和包容性的劳动世界未来。

世界银行集团

29. 近年来，国际劳工组织与国际金融公司和世界银行开展了一系列协作活动，包括成功开展了联合项目，如“更好的工作”项目和第三方监测乌兹别克斯坦棉花采摘项目。正在探索在其他国家进行类似合作的机会。国际劳工组织和世界银行共同担任社会保障机构间协调委员会主席，并在创建多利益攸关方伙伴关系方面发挥了重要作用，例如“旨在实现可持续发展目标的普遍社会保障全球伙伴关系”（“普遍社会保障全球伙伴关系”）。国际劳工组织与世界银行一起参与了联合研究，为二十国集团及统计项目编写了机构间政策文件，并实施了世界银行项目的组成部分，涉及就业密集型基础设施和中小型企业发展等领域。2015年，国际劳工组织为世界银行《平衡监管，促进就业》²⁵手册提供了意见，该手册代表着在劳动力市场主题政策一致性方面向前迈出的重要一步。世界银行集团的世界发展指标使用国际劳工组织为劳动力市场指标汇编的数据。世界银行集团和国际劳工组织联合发布了关于在不同类型的住户调查中执行第19届国际劳工统计学家大会通过的标准的准则。自COVID-19疫情爆发以来，国际劳工组织和世界银行一直在合作监测为遏制疫情而采取的措施对就业的影响，并合作开展技术职业教育与培训。
30. 国际劳工组织与世界银行未签署总体谅解备忘录，但通常在国际货币基金组织和世界银行的年度会议期间讨论合作问题。劳工局正在寻求在共同感兴趣的主题上加强与世界银行在各国的合作。目前正在讨论如何在南半球国家扩大现有社会保障制度的覆盖范围，世界银行就业小组最近与国际劳工组织就这一议程开展合作的例子包括孟加拉国、厄瓜多尔、印度尼西亚和约旦。其他感兴趣的领域包括绿色就业议程(包括建筑等特定行业)和性别问题。国际劳工组织非洲地区分局与世界银行东部和南部非洲及中部和西部非洲副行长还就青年人的社会保障、技能和技术途径以及促进妇女就业(包括联合知识产品和国家一级潜在的联合干预措施)等领域达成协议，由此，非洲的讨论取得了进展。

世贸组织

31. 国际劳工组织目前与世贸组织没有制度化合作安排(如谅解备忘录或类似安排)，世贸组织在国际劳工组织理事会和国际劳工大会上享有观察员地位，但国际劳工组织在世贸组织总理事会或部长级会议上没有对等地位。历年来，双方开展了联合研究，相互参与会议和讲

²³ 《七国集团社会公报》，2019年6月。

²⁴ 《七国集团三方社会宣言》，2019年6月。

²⁵ Arvo Kuddo、David Robalino 和 Michael Weber, 《平衡监管，促进就业：从雇佣合同到失业津贴》(世界银行集团)。

习班，但没有进一步开展协作。劳工局将继续与世贸组织秘书处保持联系，并参加世贸组织公共论坛活动。

区域开发银行

32. 区域多边开发银行多年来一直是发展融资的重要参与者，被视为加大力度实现可持续发展总体目标和应对 COVID-19 危机的关键行为者。自 2015 年通过《亚的斯亚贝巴行动议程》以来，区域多边开发银行之间的合作一直呈上升趋势，包括达成协议，采取共同行动应对强迫流离失所、基础设施、私人投资和城市化等问题。它们越来越积极地参与气候融资和与公正过渡相关的问题，2019 年 9 月在“联合国秘书长气候行动峰会”上发表的高级别集体声明表明了这一点，八个区域多边开发银行加上世界银行集团在该声明中重申了它们帮助客户实现《巴黎协定》目标的承诺。²⁶ 在过去几年中，国际劳工组织与区域多边开发银行合作的潜力和兴趣有所增加。若干多边开发银行为其贷款和投资业务制定了与国际金融公司相似的环境和社会保障措施政策。²⁷ 这些保障措施通常纳入一项劳工和工作条件标准，该标准基于或直接参照国际劳工组织核心劳工标准及其他关于工作条件和职业安全与卫生的重要标准。它们一般还纳入有关土著人民的保障措施，在这方面参考了国际劳工组织《1989 年土著和部落居民公约》(第 169 号)。

区域性政府间组织和机构

33. 区域性政府间集团及其机构传统上为国际劳工组织提供了各种机会，促进对《体面劳动议程》的政治支持，推行应对区域优先事项的联合计划和项目。在非洲，国际劳工组织与非洲联盟(非盟)密切合作，并与非盟认可的八个区域经济共同体中的五个共同体签署了正式伙伴关系协定，²⁸ 如与政府间发展组织(伊加特)、西非经共体、东非共同体和南部非洲发展共同体(南共体)签署了关于移民和劳动力流动项目的协定。在亚太地区和阿拉伯国家，国际劳工组织多年来与东南亚国家联盟、南亚区域合作联盟、太平洋岛屿论坛、阿拉伯劳工组织和海湾合作委员会建立了密切关系，这有助于确保三方社会对话和社会正义成为政策辩论的一部分。除其他外，拉丁美洲和加勒比区域支持了与美洲国家组织的技术工作。在欧洲，国际劳工组织受益于与欧盟各机构，特别是欧盟委员会的密切联系，该委员会目前是国际劳工组织最大的发展合作伙伴之一。欧盟委员会通过外部和内部政策支持《体面劳动议程》并促进以人为本的贸易政策。²⁹ 2019 年 10 月，欧盟理事会通过了促进国际劳工组织《百年宣言》的结论。³⁰

²⁶ 亚洲开发银行、非洲开发银行、亚洲基础设施投资银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行、美洲开发银行、伊斯兰开发银行、新开发银行和世界银行集团，“[高级别多边开发银行声明](#)”。

²⁷ 特别是非洲开发银行、欧洲复兴开发银行、欧洲投资银行和美洲开发银行。

²⁸ 东非共同体、中非国家经济共同体(中非经共体)、西非经共体、政府间发展组织(伊加特)和南部非洲发展共同体(南共体)；分别于 2018 年和 2019 年续签了与东非共同体和南共体的谅解备忘录。

²⁹ 例如 2017 年欧洲发展共识。

³⁰ 欧盟理事会，“[劳动世界的未来：欧盟促进国际劳工组织百年宣言 — 理事会结论](#)”，2019 年 10 月 24 日。

多利益攸关方伙伴关系

34. 《2030 年议程》的一个重要特征是承认多利益攸关方伙伴关系的内在关键作用，与政府间组织以外的伙伴联系接触，帮助各国实现可持续发展目标。自 2015 年通过《2030 年议程》以来，已建立和扩大了若干此类伙伴关系。国际劳工组织领导或参与了几个得到重要捐助者支持的重要伙伴关系。尽管其交易成本可能很高，但经验是正面的，因为这些往往是促进政策一致性和国际劳工组织规范性与三方性办法的良好切入点。
35. 例如，“全球青年体面劳动倡议”是第一个联合国全系统促进青年就业的综合举措，它集聚了联合国和其他主要全球伙伴的资源，最大程度地提高青年就业投资的效力。劳工局已加强该全球倡议与儿基会“无限新世代”行动计划之间的伙伴关系，利用这两个组织的召集力来提高在国家层面的影响力。“联盟 8.7”旨在消除童工劳动、强迫劳动、现代奴役和人口贩运，自成立以来吸引了来自世界各地的约 235 个伙伴，它们代表政府、社会伙伴、联合国和区域组织以及民间社会。该联盟促进了政府及联合国系统内外在关键问题上的政策一致性，并帮助在有关国家加快行动。国际劳工组织、联合国妇女署和经合组织牵头的“同酬国际联盟”的成员多样化且日益增长，目前拥有来自联合国机构、政府、雇主组织和工人组织、民间社会和学术界的 47 个成员。该联盟已成为国际技术知识和有效创新措施中心，旨在促进薪酬公平，实现《2030 年议程》的目标 8.5。
36. 由国际劳工组织牵头的“气候行动促进就业”倡议为劳工局带来重大机遇和责任，即促进基于国际劳工组织《关于向人人享有环境可持续的经济和社会公正过渡的指导方针》的方法一致性。作为多利益攸关方联盟，该倡议目前正在落实之中，以 2020-2030 年战略为指引，该战略对接为实现可持续发展目标而加快展开行动和出台解决方案的“行动十年”计划、联合国合作框架以及联合国秘书长提出的以对气候有正面影响的方式从 COVID-19 危机复苏的六个行动领域。
37. 由国际劳工组织主持的“全球工作安全与卫生联盟”汇集了区域组织、政府、社会伙伴和职业安全与卫生专家，以促进安全和健康工作对全球卫生、体面劳动和可持续性的重要贡献。该联盟致力于提高有关战略和实际解决方案的政策一致性，让多个行为者参与协调和利用现有知识和资源，并涵盖职业安全与卫生数据、企业层面的零愿景、劳动世界的未来、移民工人以及通过高等教育促进安全和卫生等主题。

展望未来：优先关注战略政策一致性方面的工作

38. 国际劳工组织在多边体系内负有主要责任的问题是 COVID-19 复苏进程中政策议程的重中之重。这为本组织创造了机会和需求，通过加强与其他组织的合作和作出制度化安排，在符合《百年宣言》的国际政策协调中发挥更重要的作用，以在贯彻以人为本构建劳动世界未来方针的过程中促进政策一致性。
39. 为此所采取的所有步骤都应符合国际劳工组织章程所规定的权责，并承认其他实体各自的权责以及在其权责范围内的社会、贸易、金融、经济和环境政策之间强劲、复杂和关键的联系。更具体地说，这些步骤应该是国际劳工组织《2022-2025 年战略规划》和联合国《2030 年可持续发展议程》实施工作的组成部分，与两者紧密保持一致。

40. 任何倡议都将在一个动态背景下推行，因为在面临 COVID-19 危机之时，多边体系正在推进其发展系统的深刻改革，并迈入实施联合国《2030 年议程》的非常关键的十年。国际劳工组织的一项独特职责是，而且必须继续是，在其规范性框架和落实《百年宣言》以人为本方针的背景下，促进和加强其三方成员的作用和能力。这将有助于重建一个更公平、更包容和更可持续的后 COVID-19 世界。
41. 《百年宣言》提出的一项议程正好符合国际经济政策必须采取的新方向，以便国际体系能够成功应对我们时代的经济、社会和环境挑战。正如国际劳工组织理事会在 2020 年 11 月关于 COVID-19 与劳动世界的讨论中所确认的那样，在从 COVID-19 疫情中复苏及后疫情时期，国际劳工组织在促进以人为本的多边主义方面发挥着重要作用。³¹ 为此，它必须与其他机构合作，为在设计此项战略过程中寻求技术和财政支持的国家制定更强有力更有效的对策。
42. 劳工局提议在本文件概述的当前合作内容和模式的基础上再接再厉。如下文第 43-51 段所述，劳工局会努力对现有的伙伴关系加以系统化、深化和扩大，并发展新的伙伴关系。此外，需要作出新的努力在从 COVID-19 疫情中复苏过程中进一步加强各组织间系统层面的互动与协调，因为这些组织的权责对实现《百年宣言》目标特别重要。同时铭记《百年宣言》在加强合作和一致性的背景下明确提及社会、贸易、金融、经济和环境政策。这与联合国改革进程中已经开展的工作有所不同，且相互补充。第 52-56 段讨论了这方面的新努力。

就优先问题建立伙伴关系

43. 一些政策主题为在机构间一级加强 COVID-19 应对措施的合作提供了良好的前景，因为这些主题在《百年宣言》以及国际劳工组织《2022-2025 年战略规划》中得到了有力体现，并且还是主要多边伙伴的明确优先事项。有关主题包括但不限于以下方面。
44. **促进充分和生产性就业的经济政策：** COVID-19 危机暴露了现有的体面劳动赤字，也导致了规模空前的就业危机。随着各国逐渐复苏，迫切需要通过投资于潜在增长型行业，如数字和绿色经济，为其劳动力创造生产性就业，并以受影响最严重的群体为目标促进包容性复苏。国际劳工组织与其他国际组织和国际金融机构一起发挥领导作用的一个重要领域是，制定宏观经济和其他经济政策，以支持创造优质就业岗位和企业升级、向正规化过渡、结构转型和经济多样化、青年就业和性别平等。成员国要求在经济和社会政策方面开展工作以实现更好的重建，这说明更需要在这些方面与国际金融机构开展合作，并进一步探索可持续企业和供应链方面的合作可能性。
45. **社会保护：** 在 COVID-19 危机期间，全球社会保护覆盖面的差距非常明显。然而，必然的结果是，机构间合作有了新的机遇，以实现国际劳工组织关于普遍社会保护和大幅提高社会保护覆盖面的长期目标。因此，国际劳工组织需要通过社会保护机构间合作委员会、“普遍社会保护全球伙伴关系”和联合国全系统“社会保护最低标准倡议”，加强其对社

³¹ 见理事会文件 GB.340/HL/2 和 GB.340/HL/PV。

会保护的影响，方法是实施和记录关于社会保护的“联合国一体化”国家方案，开发和应用机构间社会保护评估工具，开展机构间研究，包括为社会保护筹资，并将“普遍社会保护全球伙伴关系”进一步推广到更多国家。国际劳工组织应在“基金组织参与社会支出战略”的背景下，进一步加强与国际货币基金组织的合作。国际劳工组织将倡导国际货币基金组织在其关于社会支出的建议中适当考虑其标准中确立的原则，这将增加其再分配影响，促进团结，并在从 COVID-19 疫情复苏进程中重振社会契约。

46. **国际劳工标准：**国际劳工组织有责任在多边体系中全面推广其规范性文件，在后 COVID-19 环境中，在全球和国家两级与联合国及其条约机构建立更密切的工作关系，这对于加强劳工权利和人权之间的重要联系非常重要。联合国发展系统的改革为国际劳工组织与人权事务高级专员办事处和其他联合国机构合作向各国提供援助以履行其人权义务提供了新的机会。此外，更系统地参与协助开发银行解决在适用其社会保障措施时出现的劳工问题，是未来参与的有希望的领域。
47. **公正过渡和以气候行动促进就业：**随着全球各国对 COVID-19 疫情实施短期应对措施，重建更美好家园这一公开目标将重点放在重建更绿色环境上。所有行为者现在都认识到确保向低碳经济公正过渡的重要性，以及这种过渡创造就业的巨大潜力。这为国际劳工组织在“气候行动促进就业”倡议的基础上，就绿色议程与其多边伙伴合作创造了有利环境。将于 2021 年 11 月 1 日至 12 日在英国格拉斯哥举行的第 26 届联合国气候变化大会将为气候变化和公正过渡创造关键的协调期。
48. **贸易和生活水平：**正当国际社会开始在气候问题上扭转局面，越来越重视绿色金融、贸易政策中的环境问题，并认识到实现《巴黎协定》的目标可以创造经济增长和高质量就业时，在多边层面重新讨论贸易自由化社会方面的问题的时机已经成熟。基于加大了对劳动机构和人民能力的投入以及《百年宣言》制定的以人为本的方针，鉴于贸易政策有益于广泛提高人民生活水平，国际劳工组织在进一步实现政策一致性中可发挥关键作用。
49. **技能和终身学习：**人们认识到，全球复苏进程中的政策优先事项是当今迅速变化的劳动力市场需要提高技能和技能培训；也普遍认识到，工人要具备在未来数字和绿色经济中更好地发展所必需的技能，就要掌握技能和终身学习。由此，国际劳工组织显然可以发挥作用，并拥有许多机会在这些问题上与其他机构合作。在 COVID-19 危机期间，在区域和多边层面的此类合作显著增加，与社会伙伴的合作也不例外。³² 劳工局会在现有参与基础上加强此类合作，探索开展此类合作的新前景，包括特别注重国家一级的联合行动。

³² 例如，2020 年，国际劳工组织与非洲开发银行、亚洲开发银行、欧洲职业培训发展中心、欧盟委员会、欧洲培训基金会、全球学徒网络、经合组织、教科文组织和世界银行合作，就 COVID-19 对技能开发的影响进行了一系列全球调查。国际劳工组织、教科文组织和世界银行开始了关于正式的职业技术教育与培训改革的联合研究。

- 50. 统一统计数据以增强政策一致性：**自 COVID-19 疫情爆发以来，与其他国际组织的合作已有所加强，以应对调整劳动数据收集方法，特别是劳动力调查方法的迫切需要。³³ 联合国系统内部以及与经合组织、国际金融机构和区域开发银行之间有加强合作的潜力，例如在监测可持续发展目标的数据收集方面，特别是通过国际劳工组织在《全球指标框架》中监管的指标。国际货币基金组织和世界银行都参加了修订衡量非正规性统计框架的工作组，该工作组将向 2023 年举行的下一届国际劳工统计学家大会提交该统计框架以获通过。所有这些举措都是国际劳工组织可以利用的机会，通过统一定义和调查工具，通过在国家一级提供一致的政策建议，进一步推动政策一致性。
- 51. 区域伙伴关系以及与政府间团体在就业和社会问题上的合作：**国际劳工组织过去在区域一级伙伴关系方面的记录有些不平衡，鉴于联合国改革进程正在审查联合国区域资产的优化利用问题，在更系统地开展此项合作方面做出前所未有的努力也许正当其时。此外，在过去十年里，国际劳工组织已成为一些政府间组织的重要伙伴，特别是二十国集团、七国集团和金砖国家集团(巴西、中国、印度、俄罗斯联邦和南非)，其额外成果是巩固了与提供类似支持的其他国际组织的合作。劳工局在继续向这些群体提供服务的同时，会与其他多边机构一道为其成员国政府之间就以人为本的议程的不同层面开展政策对话及同行审评进程，提供技术和协调支持，以更快更好地重建其经济。

加强多边体系中的制度化安排

- 52.** 从上述分析可以清楚地看出，在从 COVID-19 疫情恢复进程中确定合作伙伴在很大程度上取决于所要追求的政策主题，以及它们本身与国际劳工组织合作的兴趣所在。
- 53.** 除了这种基于问题的合作之外，鉴于当前全球挑战的性质，特别是根据《百年宣言》的指示对 COVID-19 危机采取的应对措施，重新努力加强系统一级的互动和协调具有其合理性和必要性。
- 54.** 第 340 届理事会关于 COVID-19 与劳动世界的讨论强调，国际劳工组织在从 COVID-19 疫情所引发的社会经济危机中实现更好重建的过程中必需发挥国际领导作用。会议强调，需要整个多边体系共同努力，重启全球经济，使其走上更可持续、更具包容性和更具复原力的长期发展轨道。
- 55.** 关于这一议题的进一步建议需要结合理事会关于 COVID-19 与劳动世界的文件来予以考虑。³⁴ 特别是，预计大会可能力求通过一份关于全球应对措施的成果文件，通过加速和重点落实国际劳工组织《百年宣言》，从 COVID-19 危机中实现可持续、有韧性的以人为本的复苏。

³³ 与联合国各经济委员会、经合组织和世界银行集团的快速有效的联合努力，使得建立了快速评估、代理方法并使用新的数据来源，以监测危机对就业的影响。联合编写和发布了关于 COVID-19 紧急情况的联合手册、指导方针、网站和平台以及最佳做法汇编。例如，由超过 35 个国际组织出版的关于“2019 冠状病毒病如何改变世界：统计的视角”的两卷系列。

³⁴ 理事会文件 GB.341/INS/4。

56. 国际劳工组织将在 2021 年底就如何从 COVID-19 危机中实现以人为本的复苏召开一次重要政策论坛，这将是对大会将要通过的文件采取后续行动的重要时机，并恰逢其时。为了进一步审查和实施进一步促进国际政策一致性的方法，可以邀请相关国际组织的负责人参加。讨论或侧重联合倡议和可能做出的新的制度化安排如何在从 COVID-19 疫情复苏进程中加强一致性。这将在国际劳工大会关于 COVID-19 与劳动世界的讨论和其他多边机构的优先事项之间建立重要联系，同时在国际劳工组织成员中创造势头，充分履行落实《关于劳动世界的未来百年宣言》的责任。

▶ 决定草案

57. 理事会要求总干事根据其指导采取必要行动，加强其与其他组织的合作并做出制度化安排，增强国际劳工组织在多边体系中的作用，在贯彻以人为本构建劳动世界未来方针的过程中促进政策一致性。